



العلاقة بين الكونغرس الأمريكي والبيت الأبيض في ظل العلاقات الخارجية

هاشم حسن حسين الشهواني

مدرس مساعد/مركز الدراسات الإقليمية/جامعة الموصل

مستخلص البحث

حددت العلاقة بين الكونغرس الأمريكي والبيت الأبيض مجموعة من العوامل منها العلاقة بين الحزبين الرئيسيين الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي اللذان وضعا تقاليد ممارسة النشاط السياسي، ومن ثم هناك جماعات الضغط التي تعكس مصالح اقتصادية وسياسية ودينية وجماعات حقوق الإنسان والمدافعين عن البيئة، ولعل ابرز العوامل وأشدها تأثيرا هو الدستور الذي بدوره منح الكونغرس والرئيس مسؤوليات وصلاحيات مختلفة في مجال العلاقات الخارجية، وخاصة في مسألة شن الحروب ولطالما كان هناك العديد من النزاعات التي تدور حول تساؤل أين يبدأ قرار إعلان الحرب؟ فقد خول الدستور الأمريكي الرئيس مسؤولية شن الحرب بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة، بينما خول الكونغرس إعلان الحرب وتمويلها. وعليه تميزت العلاقة بين الجانبين حول المسائل الخارجية بنوع من التوازن النسبي، فكانت ميزة الترابط والتلازم بين قرارات الرئيس والكونغرس هي السمة البارزة.

مقدمة

تتعرض طبيعة النظام والحياة السياسية الأمريكية على العلاقات القائمة بين الكونغرس والبيت الأبيض، وكذلك على التركيبة الاجتماعية التي تتكون منها الأحزاب الرئيسة، التي ينبثق عنها الكونغرس وبالتالي يتم انتخاب الرئيس. فالنظام السياسي الأمريكي له خصوصيته فهو يختلف حتى عن الأنظمة الديمقراطية الأخرى، فالحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية يسيطر عليها الحزبان الرئيسان الجمهوري والديمقراطي. فهما يشكلان الإطار الشامل لوضع تقاليد ممارسة النشاط السياسي فلا تخضع هذه الأحزاب لنظام إيديولوجي محدد، فنلاحظ أن الحزب على المستوى القومي لا يمارس رقابة



دائمة وفعالة على فروعها في الولايات، بحيث تجد في كل ولاية حزبا ديمقراطيا، وحزبا جمهوريا، لهما استقلال نسبي كبير. وتتشابك العلاقات بين الكونغرس والبيت الأبيض، وقد تنشأ بينهما خلافات تصل في أحيان كثيرة حد اتهام بعضهما البعض بالتقصير أو ربما رميه بالخيانة للأمة وبالتالي يمكن ان يؤدي ذلك إلى القضاء والمحاكم العليا،

هناك مؤشرات في تاريخ الولايات المتحدة تشير إلى وجود تضارب واختلافات حصلت بين السلطتين، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وحصل بينهما تنافس إزاء قضايا خارجية تعرضت لها الولايات المتحدة، وقد حصل أن طغت سلطة الرئيس على سلطات الكونغرس واستطاع زعماء أمريكيون الحصول على صلاحيات واسعة وخاصة في أوقات الحروب أو الأزمات بعد الحرب العالمية الثانية لاسيما في حرب فيتنام، مما دعا الكونغرس إلى إيجاد تشريعات جديدة وضوابط دستورية وضعت بذكاء لضمان عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى ولتحد من صلاحيات الرئيس، حتى لا تنتهي الأمور إلى انفراده في السلطة.

البحث يسلط الضوء على العلاقة بين البيت الأبيض الأمريكي والكونغرس من خلال خمسة محاور، تناول المحور الأول المؤشرات التاريخية لتلك العلاقة التي طالما أظهرت وجود حالات خلقت نوع من التنافس بين السلطتين. وفي المحور الثاني تناول البحث دوائر صنع القرار السياسي الأمريكي وارتباطها بكلا الجانبين التشريعي والتنفيذي. أما المحور الثالث فيركز على العلاقة الدستورية بين الجانبين وحدود هذه العلاقة. ويعالج المحور الرابع العلاقة بين الحزبين الرئيسيين الجمهوري والديمقراطي في الولايات المتحدة، وتأثيرها على العلاقة بين الكونغرس والبيت الأبيض. أما المحور الأخير فكان بشكل مختصر يركز على صلاحيات الرئيس الدستورية.



الجزور التاريخية لعلاقة الكونغرس بالبيت الأبيض

نمت سلطة الكونغرس* في مجال العلاقات الداخلية في إصدار القوانين التي تؤثر بالقضايا المحلية، والقضايا المتعلقة بالولايات على نحو مؤثر بعد انتهاء الحرب الأهلية عام ١٨٦٥. إذ منحت المحكمة العليا للولايات المتحدة الكونغرس الأمريكي حق السيطرة الكاملة على الولايات، وغالباً ما كانت قراراتها تتعلق بالتجارة الداخلية وتوزيع الثروات وتنظيم الأعمال ومراعاة إصدار قوانين جديدة لاسيما في أوقات الأزمات، حيث ظهر البرنامج الشامل الجديد الذي ابتكره وتبناه الرئيس الأمريكي (فرانكلن روزفلت) Franklin Roosevelt ١٩٣٣-١٩٤٥ الذي توفي أبان رئاسته الرابعة عام ١٩٤٥ فخلفه نائبه (هاري ترومان) Harry Truman، ١٩٤٥-١٩٥٣. من أجل مواجهة الأزمة الاقتصادية والتجارية التي مربها البلد عام ١٩٢٩. لقد شمل البرنامج إصدار قوانين جديدة أثرت تقريباً على معظم نواحي الحياة، ومن ضمنها القوانين التي تنص على إعطاء الحد الأدنى من الرواتب وظروف العمل، وحماية اتحادات العمال، وتنظيم الإنتاج الزراعي. استمرت السلطة الوطنية تتنامى تحت ضوابط القانون التجاري حتى بعد الحرب العالمية الثانية ١٩٣٩-١٩٤٥^(١).

أما في مجال العلاقات الخارجية، التي هي محور الدراسة، فكانت أولى مظاهر وجود تنافس بين الكونغرس والبيت الأبيض عندما حاول الرئيس الأمريكي الأسبق (ودرو ولسن) Woodrow Wilson ١٩١٣-١٩٢٠ في فترة الحرب العالمية الأولى، الذي رأى ضرورة ربط بلاده بالعالم القديم، وفك عزلتها ومن ثم شاركت الولايات المتحدة فعلاً بالحرب الكبرى، ولكنها عادت إلى النزعة الانعزالية^(٢). كما أصر ويلسون على طلبه الذي رفضه الكونغرس بشأن ضم الولايات المتحدة إلى عصبة الأمم المتحدة والمشاركة في المجال السياسي، فطرح مبادئه الأربعة عشر على الدول الأوروبية المجتمععة في



مؤتمر الصلح في باريس عام ١٩١٩، وهي مبادئ كانت تتضمن إقامة العلاقات الدولية على قواعد أخلاقية وقانونية حسب المفهوم الأمريكي لها، وليس على اعتبارات توازن القوى، بيد أن هذه المحاولة فشلت لثلاثة أسباب كان أولها: رفض الكونغرس الأمريكي فك عزلة الولايات المتحدة الأمريكية^(٣).

وفي فترة الثلاثينات وحتى بداية السبعينات مارست السلطة التنفيذية احتكارا هائلا في تسيير الشؤون الخارجية، وتعود قصة حصول الرئيس الأمريكي على سلطات شبه مطلقة في مجال الشؤون الخارجية إلى فترة الحرب العالمية الثانية والتطورات التي تلتها والتي عرفت بالحرب الباردة، وقد نص الدستور بشكل ضمني على أن يشارك مجلس الشيوخ رئيس الجمهورية في سلطاته بشأن السياسة الخارجية، فيكون عقد وإبرام المعاهدات بموافقة مجلس الشيوخ، وعلى وجه العموم فإن الكونغرس كان مذعنا ومنحازا في دعم الرئيس في معظم مبادرات السياسة الخارجية، ولكن سلطات الرئاسة غير المعتادة في مجال العلاقات الدولية كان من الممكن أن تؤدي إلى توترات حادة بين الكونغرس والبيت الأبيض والتي تكررت على مدى العقود الماضية كلما عقد الأمريكان العزم على دخول حرب معينة، أو اجتياز أزمة داخلية أو خارجية، وبرز الأمثلة في هذه المرحلة تجربتي فيتنام (١٩٦٥-١٩٧٣)^(٤) (وفضيحة ووترغيت) Water Gate^(*).

أما الحرب الأمريكية في فيتنام فكان هناك العديد من الأمثلة التي تثبت أن نقل اتخاذ القرار في مجال السياسة الخارجية كان مركزه البيت الأبيض، إذ نجد أن كافة الأمور المتعلقة بحرب فيتنام، لم تعرض على الكونغرس الذي كان على علم فقط بما يقدم له من معلومات من جانب البيت الأبيض، وعندما تم نشر وثائق وزارة الدفاع الأمريكية (البنتاجون) Pentagon التي وصفت أسلوب إدارة البيت الأبيض للحرب الفيتنامية، اتضح بجلاء أن الكونغرس خدع في كثير من الأحيان، وإن الرئيس (ليندون جونسون) L.Jonson



١٩٦٣-١٩٦٨ قد حصل على موافقة الكونغرس لتوسيع الحرب هناك في أب/ أغسطس عام ١٩٦٤ بناء على تقديم صورة غير كاملة للكونغرس عن الحقائق، وتدرجياً بدأت حقائق جديدة تدعم شكوك الكونغرس والشعب الأمريكي بشأن انفراد البيت الأبيض بصنع القرار في مجال السياسة الخارجية. وبعد ووترغيت بدأ الكونغرس بدعم نفوذه بشكل واضح وزادت معارضته للرئيس الأمريكي، بل وزادت أيضاً شكوكه في سلامة السياسة التي يتبناها البيت الأبيض في بعض المسائل. ومن هنا بدا الصراع يتجدد بين البيت الأبيض والكونغرس حول مصدر القرار في السياسة الخارجية، ورغم أن الرئيس ظل يحتفظ بحرية العمل، إلا أنه أصبح خاضعاً لرقابة شديدة جداً من جانب مجالس الكونغرس^(٥).

بدا الكونغرس في عهد الرئيس الأمريكي (ريتشارد نيكسون) Ritschard Nixon ١٩٦٨-١٩٧٤ في أول السبعينات، بعدة مبادرات من قبله استهدفت الحد من صلاحيات السلطة التنفيذية في مجال خوض الحرب والشؤون الخارجية^(٦). ومن الأمور التي توخذ في الحسبان في هذه المرحلة الجديدة، إن الرئيس نيكسون اكتسب حرية نسبية في الحركة بعد فوزه بالانتخابات في ٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٦٨، على أن هذه الحركة لم تدم طويلاً لأن الانتخابات أسفرت عن فوز الديمقراطيين بأغلبية في مقاعد الكونغرس، مما حدد حركة الحكومة وذلك عندما بدأت الدورة ٩٣ للكونغرس في يناير ١٩٧٣^(٧).

كان الضغط يزداد على الرئيس نيكسون داخل الكونغرس، حيث احتل الحزب الديمقراطي أغلبية المقاعد، فاتخذ عدد من الشيوخ قراراً في ٢ أب/ أغسطس بضرورة إصدار مجلس الشيوخ قراراً بسحب القوات الأمريكية المقاتلة في الهند الصينية، وقطع الاعتمادات المالية الخاصة بالنشاط العسكري هناك في مهلة ثلاثة شهور شرط تحقيق أمرين:



أولاً: أن تطلق فيتنام الشمالية سراح جميع أسرى الحرب الأمريكيين.
 ثانياً: أن توضح فيتنام الشمالية مصير المفقودين الأمريكيين^(٨).
 إن أهمية التحولات في العلاقة بين الكونغرس والسلطة التنفيذية في انتخابات تلك الفترة تكمن أهميتها في ثلاث مسائل:
 أولاً: إن هذه الانتخابات جرت في فترة تغييرات عميقة في علاقة السلطات بعضها ببعض، ونعني بذلك السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.
 ثانياً: إن هناك منافسة شديدة بين رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية) والكونغرس السلطة التشريعية، حول إدارة وأسلوب اتخاذ القرار في الشؤون الخارجية، إذ يسعى الكونغرس إلى استعادة كافة السلطات الممنوحة له دستورياً في هذا المجال.
 ثالثاً: إن الولايات المتحدة دخلت مرحلة دقيقة للغاية في الشؤون الخارجية، بسبب حجم وأهمية مصالحها والتزاماتها الدولية^(٩).
 ومنذ الحرب العالمية الثانية انخفض مستوى صلاحيات الكونغرس بصورة عامة في الشؤون الخارجية وارتفعت وتيرة تدخل الرئيس ومستشاريه المقربين، ومجلس الأمن القومي بصفة خاصة^(١٠). وعلى الرغم من النفوذ الكبير الذي يتمتع به الكونغرس على جوانب رئيسية من المعونات الخارجية ومخصصات الأسلحة. إلا أن الأمر بلغ بالرؤساء ومستشاريهم حدا جعلهم يعتبرون إدارة السياسة الخارجية تخضع لسلطتهم ونشاطهم بشكل حصري وحددوا أيضاً، وعلى نطاق واسع من يملك صلاحية المشاركة في اتخاذ قرار التنفيذ. ويتطور موقع الرئاسة إبان حكم الرئيس جونسون والرئيس نيكسون بصفة خاصة بلغ الرئيس حد ممارسة دور حاسم في تطوير السياسة الخارجية ومواكبتها، وفي ظل بعض الإدارات، كما كانت حال (هنري كيسنجر) Henry Kissinger وزير الخارجية إبان رئاسة (جيرالد فورد) Gerald ford ١٩٧٤-١٩٧٦ كان وزير الخارجية المحرك الرئيس للسياسة الخارجية^(١١).



وعلى الرغم من ان الكونغرس مارس منذ سبعينات القرن الماضي دورا اكبر في صنع السياسة الخارجية الأمريكية، فقد كانت تنقصه المبادرة الحقيقية لانتزاع السيطرة على السياسة الخارجية من البيت الأبيض. هناك عدة أسباب وراء عجز الكونغرس عن منافسة الرئاسة في إدارة الشؤون الخارجية، وتتضمن هذه الأسباب ما يلي:

- ١- احتكار السلطة التنفيذية للمعلومات في مجال الاستخبارات والدبلوماسية والدفاع والتجارة وأشياء أخرى.
- ٢- طريقة عمل الشؤون الخارجية. فالتجارة العالمية وتاريخ الدبلوماسية والشؤون الثقافية والتقنيات العسكرية تتطلب معرفة تخصصية، والسلطة التنفيذية لديها الموارد لتوظيف الخبراء والحصول على البيانات التقنية.
- ٣- إن السلطة التنفيذية تمسك باليات السياسة الخارجية، وكما تقدم فإنها تتخذ القرارات في بعض الأحيان بدون التشاور مع الكونغرس وخصوصا في مجال الأمن القومي^(١٢).

وفي كلام منسوب إلى الرئيس الأمريكي (جيمي كارتر) 1976 Gemmy Carter- 1980 يعترف فيه بوجود إخفاقات في العلاقة بين الجانبين ويوجه اتهاماته نحو الكونغرس والإدارة ليكشف عن بعض الجوانب ذات الأثر السيئ كما سماها فيقول: "ليس من الممكن أن ابر كما يجب عن قلقي في الأثر السيئ الذي تمارسه المصالح الخاصة في واشنطن ففي كثير من الأحيان يمكن إقناع أعضاء الكونغرس الذين يتم شراؤهم شرعيا بالتهديدات السياسية من ناحية، وبالمكافآت المالية من ناحية أخرى وبالتصويت ضد مصالح البلاد، الوضع يزداد سوءا المسالة ليست فقط حق فئات مالية بل هي اتجاه الكونغرس والإدارة إلى إضعاف الضوابط الأخلاقية"^(١٣).

دوائر صنع القرار السياسي الخارجي الأمريكي



تتحدد عادة أهداف السياسة الخارجية للدولة بما يعكس المصالح العليا الحيوية لهذه الدولة أو القائمين على قيادتها وتوجيهها، ثم يتحدد أسلوب العمل من أجل تحقيق هذه الأهداف. وفق تصور القائمين عليها. وكما أن الولايات المتحدة الأمريكية ترتبط بالتزامات دولية فريدة في حجمها، فإنها تمتاز بنظام معقد للغاية، من حيث ديناميكية التأثيرات والتفاعلات بين القوى السياسية داخل المجتمع الأمريكي، فلا يمكن أن نجد إطاراً رسمياً لهذه التفاعلات، كما يحدث في بريطانيا أو فرنسا، أو أي بلد في العالم^(١٤).

من الناحية الرسمية والهيكلية الإدارية هناك عدة جهات تشترك في صناعة الإستراتيجية الأمريكية والسياسة الخارجية، بالإضافة إلى موقع الرئاسة والكونغرس وهو مكون من غرفتين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب ويهتم الكونغرس بالقضايا الخارجية والمرتبطة بالسياسة الخارجية، فضلاً عن الأمور الداخلية للولايات الفيدرالية وكذلك وزارتا الخارجية ووزارة الدفاع، وهناك أيضاً لجنة الخارجية والأمن، وهي لجنة تابعة للكونغرس، لكن الأهم من بين كل هذه الهيئات هو مجلس الأمن القومي، وهو تابع مباشرة إلى الرئيس الأمريكي وعادة ما يشغل هذا المنصب أقرب المقربين من الرئيس مباشرة.

أما خارج الدوائر الرسمية فهناك العديد من الجمعيات والمعاهد والمراكز البحثية التي تعنى بقضايا الدفاع والخارجية وتضع بصماتها على فكرة صانع القرار، ومن بين أهم المؤسسات الفاعلة غير الرسمية نذكر: (معهد أمريكي انتريرايز) تأسس عام ١٩٤٣ و (منتدى الشرق الأوسط)، و (مؤسسة برادلي) ١٩٠٣ و (مركز سياسات الأمن) ١٩٨٨، فضلاً عن (مجلس سياسات الدفاع) و (مكتب المهمات الخاصة)، هذا إلى جانب مصانع التمويل الحربي، والمؤسسات الإعلامية وجماعات الكونغرس^(١٥).

وهناك أيضاً الأحزاب التي تعد الإطار الرسمي والفعلي لممارسة المشاركة السياسية. ويمكن القول أن الحزبين الكبيرين في الولايات المتحدة،



هما الإطار الشامل لوضع تقاليد ممارسة النشاط السياسي فلا تخضع هذه الأحزاب لنظام إيديولوجي محدد، فنلاحظ ان الحزب على المستوى القومي لا يمارس رقابة دائمة وفعالة على فروعها في الولايات، بحيث تجد في كل ولاية حزبا ديمقراطيا، وحزبا جمهوريا، لهما استقلال نسبي كبير، كما أن الاتجاهات داخل الحزب تختلف من منطقة إلى أخرى داخل الولاية. أن الاتجاهات السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية لاتخضع للتقسيم الحزبي، وإنما تخضع للتقسيم الجغرافي، فنجد أن الشمال يمتاز بآراء أكثر تحررا والجنوب بآراء متحفظة، وان ولايات زراعة القطن في الجنوب والوسط أكثر تحفظا من الولايات الغربية. ومن جهة أخرى تخضع المؤثرات الحقيقية في مجال السياسة الأمريكية بجماعات الضغط المختلفة، وهو محدد له أهمية خاصة في توجيه القرار في الولايات المتحدة، وغالبها يعكس اتجاهات المصالح الاقتصادية للصناعات الكبرى، وجماعات الضغط تعكس أيضا مصالح غير اقتصادية مثل الجماعات الدينية، او الجماعات السياسية وخاصة الصهيونية، أو بعض الجماعات التي تدافع عن حقوق الإنسان، أو حماية البيئة^(١٦).

وهذه الجماعات تستطيع أن تؤثر على مجريات الأمور من خلال الضغط على البيت الأبيض والكونغرس، وغالبا ما تتخذ هذه الضغوط إشكالا مختلفة تتراوح ما بين تأثير الصوت الانتخابي، وتأثير المساعدات المالية للحملات الانتخابية من جانب أصحاب المال والشركات الكبرى. ولكن يجب أن نفرق بين الضغوط التي تمارسها هذه الجماعات على الكونغرس، وعلى البيت الأبيض والتفرقة تجرنا إلى مسائل دقيقة ومعقدة، تتعلق بنظم التأثير على اتخاذ عضو مجلس الشيخ وعضو مجلس النواب قراره، ونظام اللجان، وسلطات رئيس اللجنة وما إلى ذلك. والفارق الرئيس يكمن في أن رئيس الجمهورية شخص واحد ينفرد باتخاذ القرار، ولكنه في الوقت نفسه مركز جميع الآراء والاتجاهات من مصادر عديدة، أما



الكونغرس فيضم عدد كبير جدا من الأعضاء، وكل عضو له صوت يعتد به ثم هناك مراكز قوى مثل رؤساء اللجان الذين يمكنهم إلى حد ما التأثير على مجريات الأمور. ويكمن الفارق الثاني في القرار الذي يتخذه الكونغرس ورئيس الجمهورية، فالأخير قراره ذا طبيعة تنفيذية وسريعة، أما الكونغرس فقراراته ذات طبيعة تشريعية تجيء بناء على متطلبات ومسائل طويلة الأجل، ماعدا بعض الأمور العاجلة التي يعرضها رئيس الجمهورية، أو كرد فعل لقرار اتخذه الرئيس^(١٧).

ويعد القرار ملزماً للإدارة الأميركية من الناحية المادية، إذ يتولى الكونغرس حق تمويل المشاريع العسكرية أو رفضها. وجاء في القرار الذي اتخذه الكونغرس حول العراق الذي نص " أن سياسة الولايات المتحدة تميل إلى عدم بناء أية قاعدة عسكرية لغرض الانتشار الدائم للقوات الأميركية المسلحة في العراق". ولفت القرار إلى تصريحات الرئيس الأميركي (جورج دبليو بوش) G.W.Bush ووزير الدفاع (روبرت غينس) باحتمال "وجود مطول وباق" للقوات الأميركية على غرار "النموذج الكوري الشمالي" في مايو/أيار، ويونيو/حزيران 2007. واعتبر الكونغرس أن هذه التصريحات "تتناقض التصريحات السابقة للرئيس والمسؤولين في الإدارة". ولفت القرار إلى تصريح بوش في إبريل/نيسان عام ٢٠٠٤ بأن "العراقيين لا يؤيدون احتلال من دون نهاية، ولا تؤيد أميركا ذلك"، بالإضافة إلى تصريح غينس في فبراير/شباط ٢٠٠٧، بأنه "لا توجد لدينا رغبة في بناء قواعد دائمة في العراق"^(١٨).

العلاقة الدستورية بين البيت الأبيض والكونغرس



منح الدستور الأمريكي الكونغرس والرئيس مسؤوليات وصلاحيات مختلفة في شن الحروب ولطالما كان هناك العديد من النزاعات تدور حول تساؤل، أين يبدأ قرار وصلاحيات إعلان الحرب وأين ينتهي؟ وقد ظهر نموذج عن هذا النزاع مؤخراً في مسألة الحرب على العراق وذلك من خلال مشروع قانون تمويل الحرب الذي أشعل واحدة من أكبر النزاعات المتعلقة بين الرئيس والكونغرس. في ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ قال الرئيس بوش في خطابه الإذاعي الأسبوعي إنه يتعين في زمن الحرب حصول القوات الأميركية على التمويل اللازم لمواصلة مهامها في الدفاع عن أرض الوطن، وأضاف أنه بعث بطلب موازنة دفاعية طارئة مفصلة إلى الكونغرس في فبراير/شباط لتمويل العمليات العسكرية غير أنه أعرب عن أسفه لعدم إقرار الكونغرس تلك الطلبات، حيث مرر مجلس الشيوخ والنواب عدداً من التدابير التي تطالب بسحب القوات الأمريكية بدءاً من العام ٢٠٠٨ فيما هدد الرئيس بوش باستخدام الفيتو أكثر من مرة و دعا الكونغرس إلى أن يمرر له قانون التمويل اللازم للحرب دون قيود حتى يوقعه، لأن الكونغرس بتضييقه النفقات، فإنه يقيّد حركة القادة العسكريين ميدانياً^(١٩).

يخول الدستور الأمريكي الرئيس شن الحرب بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة بينما يخول الكونغرس إعلان الحرب وتمويلها. أن الكونغرس قد سمح ولديه الكثير من الأدوات الدستورية سمح بالتآكل عبر العقود والجدل الذي دار بين الرئيس الكونغرس عندما دخلت الولايات المتحدة الحرب في العراق عام ٢٠٠٣. والكونغرس لديه أدوات دستورية تشريعية حول الموازنة وما إلى ذلك وهو يحاول استخدامها، المشكلة أيضاً بالنسبة للكونغرس هو أن أدواته الدستورية مع أنها قوية لكنها ليست بتلك الحدة ولا يريدون استخدامها بطريقة تضر بالكونغرس والأغلبية الديمقراطية بحيث تحمل مسؤولية أي نتائج سلبية لذلك هم يحاولون استخدام أدوات غير ذكية جداً



لإجبار الرئيس على التفاوض بسياسة مختلفة جديدة للعراق تتطوي على بعض التخفيض للقوات الأميركية هناك^(٢٠).

يقوم الكونغرس الأمريكي بدور هام على الصعيدين الرسمي والشعبي، إذ يعد سن القوانين التي يكون موضوعها الضرائب من أهم القرارات التي تصدر ضمن برنامج الكونغرس نظراً إلى ارتباطها بمصالح الغالبية العظمى للسكان. كما يشارك الكونغرس الرئيس الأمريكي في تعيين كبار الموظفين والقضاة ويمكنه الاعتراض على التعيينات مع العلم أن المناصب العليا في الجهاز التنفيذي لا يخضع تعيينها لموافقة الكونغرس كما هو الحال بالنسبة لمستشار الأمن القومي مثلاً أما في المجال الدبلوماسي فإن الدستور خول مجلس الشيوخ مشاركة الرئيس في إقرار تعيين السفراء الأمريكيين في الخارج واعتماد سفراء الدول الأجنبية بالولايات المتحدة والاعتراف بالدول كما تتوفر له سلطة تحكيمية ذات طابع قضائي فيما يتعلق مثلاً باتهام الرئيس بالخيانة أو الرشوة أو بعد ثبوت قيامه بجريمة أو جنحة التي تتطلب موافقة أغلبية ثلثي الكونغرس، يستطيع الكونغرس محاسبة الرئيس إذا خالف الدستور، ويستطيع أن يوقف حرباً سمح بها ووفر الأموال اللازمة لها إذا رأى أن من غير مصلحة أميركا استمرار هذه الحرب. مبدئياً يشارك الكونغرس بكل الوجوه في الحكم بدءاً بالسيطرة على الأوضاع المالية، وكل مشروع وكل موظف هو خاضع لإدارة الكونغرس، والكونغرس أحياناً يمارس صلاحيات تتعدى اختصاصه، عندما يواجهون عريضة موقعة يحثون فيها الرئيس لكي لا يفعل سياسة معينة^(٢١).

أن قدرة الكونغرس الأمريكي على الحد من العمليات العسكرية الأميركية في العراق ليست قضية سياسية فقط، ولكنها قضية دستورية تتعلق إلى حد كبير بنصوص الدستور الأمريكي وبرؤيته لطبيعة العلاقة بين الكونغرس والرئيس خلال فترات الحروب. فالدستور الأمريكي يقسم سلطات الحرب بين الكونغرس والرئيس بشكل متشابك مركب يهدف إلى فرض الرقابة المتبادلة



بين المؤسساتين، ومنع انفراد أحدهما بالسلطة خاصة في قضية هامة مثل قضية الحرب. وتعد قضية الحروب أهم القضايا التي يختلف عليها الطرفان، فالرئيس وفقا للدستور هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، والموكل بقيادة القوات المسلحة في أوقات الحرب والسلام، وهو أيضا مخول حماية أميركا ضد أي هجوم مفاجئ دون العودة للكونغرس. ولكن ينبغي للرئيس العودة خلال فترة قصيرة إلى الكونغرس لطلب موافقته على مثل تلك العمليات، كما ينبغي له طلب موافقة الكونغرس قبل شن حرب ما لأن الكونغرس يمتلك سلطة إعلان الحرب وتمويلها، بينما يملك الرئيس سلطة تنفيذ الحرب. ويحرص الدستور على عدم تقييد الرئيس القائد الأعلى للقوات المسلحة خلال فترات الحروب، لأنه المسؤول عن وضع إستراتيجية الحرب وتنفيذها، فلا يعقل مرة أخرى أن يطلب الرئيس موافقة الكونغرس قبل أن يعطي الأوامر بتحريك كل جندي من الجنود الأميركيين^(٢٢).

وفي هذا الصدد اقترحت لجنة تشكلت برئاسة وزير الخارجية السابقين (جيمس بيكر) وزير الخارجية الأمريكي للفترة ١٩٨٩-١٩٩٢ (وارين كريستوفر): وزير الخارجية الأمريكي للفترة ١٩٩٣-١٩٩٧، هدفها وضع قانون جديد يحل محل قرار سلطات الحرب الذي كان معمولاً به في الحرب الفيتنامية عام ١٩٧٣، لتوضيح الجهة التي لها سلطة إقرار الحرب، وبدأت اللجنة بالسؤال: هل يستطيع الرئيس أن يتصرف وحده أم يجب أن يستشير؟ وهذا النهج بهذه الصورة يقلب الدستور رأساً على عقب، فالسؤال المناسب هو: هل للرئيس دور دستوري في تفويض استخدام القوة، باستثناء حالة التحرك للدفاع عن الأمة الأمريكية ضد هجوم فعلي أو وشيك؟ وبموجب الدستور فدور الرئيس أن يوصي بمباشرة الحرب إذا وافق الكونغرس، ويديرها بصفته قائداً أعلى للقوات المسلحة، وركزت اللجنة على عيوب قرار سلطات الحرب بدلا من البحث عن بنود سلطات الحرب في الدستور حيث تنص المادة الأولى والثانية: أن الكونغرس وحده له سلطة إقرار شن الحرب وتحديد



متى يكون ذلك، أما الرئيس فله وحده سلطة إقرار كيفية شن تلك الحرب. ومنح سلطة إقرار الحرب للسلطة التشريعية ومباشرة الحرب للسلطة التنفيذية كان إستراتيجيا وذا هدف. وهذا التقسيم في السلطة والمسؤولية يظل جزءا لا يتجزأ من نسيج الدولة. وكما قال (جيمس ماديسون) أحد فقهاء الدستور الأميركي "لا يوجد في أي جزء من الدستور أحكم من الفقرة التي تحصر قضية الحرب أو السلم على السلطة التشريعية. وقالت (كريستيان ساينس مونيتور) بأن "كل عضو في الكونغرس أقسم على القيام بواجبات منصبه بكل أمانة. وسلطة إرسال القوات الأميركية للقتال هي واجب أساسي للكونغرس، وعبء ثقيل يمكن أن يتحمله فقط نواب الشعب، وعلى أعضاء الكونغرس أن يتعاملوا مع سلطة خوض الحرب باعتبارها من اختصاصهم وحدهم" (٢٣).

خلصت اللجنة القومية لصلاحيات الحرب، وهي لجنة تشمل أعضاء من كلا الحزبين، بعد عام من الدراسة إلى أنه يجب إصدار تشريع جديد بدلا من التشريع الحالي والمفترض أنه يحكم قرار خوض الحروب، والذي يعرف باسم (قرار صلاحيات الحرب ١٩٧٣). وترى اللجنة أنه يجب أن ينص القانون الجديد على مشاورات بين الرئيس وقادة الكونغرس قبل الدخول في الحرب، ماعدا بالنسبة للحالات الطارئة. وقد أظهرت الاستقصاءات على مدى سبعين عاما أن معظم الأميركيين يتوقعون أن هناك محادثات بين الكونغرس والرئيس قبل البت في قرار بالحرب، وأنهم قد قاموا بذلك في معظم الحالات (٢٤).

والحقيقة انه من الصعب على الكونغرس وضع أية سياسة موضع التنفيذ، وبمعنى آخر انه يمارس رقابة سلبية على السلطة التنفيذية. مثال قانون سلطات الحرب، ومنع التمويل عن بعض الأغراض المحددة للسياسة الخارجية، ورفض المصادقة على أية معاهدة قبل تعديلها، وتأسيس لجان إشراف على الاستخبارات في أواسط السبعينات لمراقبة مكاتب المخابرات، لقد منح الدستور مجلس الشيوخ سلطة تعديل المعاهدات الدولية والمصادقة عليها والمصادقة على من يعينهم الرئيس أو رفضهم، ورصد الأموال لبرامج



السياسة الخارجية. وفي الحقيقة فانه من خلال سلطاته في تشريع القوانين يمكن أن يكون مصدر إزعاج ورقباً على السياسات، ولكنه نادراً ما يقود أو يقوم بأية مبادرة سياسية مهمة. ومعنى ذلك أن فعالية الكونغرس تكمن في قوته السلبية وليس الإيجابية العملية. هذه الحقيقة يجب ألا تفسر بما يعني أن الكونغرس ليس طرفاً مهماً في الشؤون الخارجية^(٢٥).

والدليل على ذلك أن الكونغرس فرض نفسه مؤخراً في العلاقات الخارجية بمحاولة منع اشتراك الولايات المتحدة في عمليات حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة والتسريع بتوسيع حلف شمال الأطلسي (الناتو) إلى بلدان أوروبا الشرقية وتشكيل لجنة من (١٢) عضواً للقيام بمراجعة شاملة لاحتياجات الأمن القومي البعيدة المدى للولايات المتحدة وهو تحد كبير للسلطة التنفيذية. وبالإضافة إلى ما ذكر فإن ظهور لجان أخرى من اللجان التي تتعامل مع التجارة والمصارف والشؤون الاقتصادية الأخرى، هو ما يدل أن الكونغرس لا زال في حالة تطور مستمر حسب ما يستجد من أحداث^(٢٦).

وإذا اختار مجلس الشيوخ استخدام صلاحياته كأداة مساومة، فإن بإمكانه التدخل في أية قضية سياسية تقريباً مؤثراً في تفكير الفرع التنفيذي وعمله وقوة المساومة هذه مهمة جداً أكثر من أي شيء آخر كما هو الحال غالباً في السياسة الأمريكية حيث يتم الوصول إلى القرارات عبر المساومة والحل الوسط، ويبدو هذا واضحاً في صنع السياسة الخارجية أكثر منه في أي مجال آخر حيث تسعى الولايات الأمريكية إلى تقديم نفسها في صورة جبهة موحدة أمام العالم الخارجي لإعطاء الشرعية لأعمالها ولاكتساب الاحترام والقبول، إن أحد أكثر المقولات الشعبية تكراراً في الكونغرس هو أن، السياسة يجب أن تنتهي عند حد الماء، ويقصد بذلك أن الكونغرس والسلطة التنفيذية يجب أن يعملتا سوياً في قضايا السياسة الخارجية الرئيسية التي تؤثر في المصالح الحيوية للأمة. ويشار عادة إلى هذا التوجه باصطلاح



التوافق الثنائي (Bipartisanship)، وهناك اتفاق على أن المسائل المتعلقة بالأمن القومي الأمريكي يجب ألا تكون موضوع نقاش حزبي^(٢٧).

وحسب الدستور من حق الكونغرس أن يرفع دعوى قضائية ضد السلطة التنفيذية، فقد رفعت في الآونة الأخيرة وحدة التحقيقات بالكونغرس الأمريكي دعوى قضائية غير مسبقة ضد البيت الأبيض للتعرف على الدور الذي لعبته شركة (إنرون) ENRON وغيرها من شركات الطاقة في تطوير سياسات الطاقة لإدارة الرئيس (جورج بوش)، وقال مكتب المحاسبة العامة في بيان إنه رفع الدعوى في المحكمة الجزائية الأمريكية في واشنطن طالبا الحصول على سجلات فريق العمل الخاص بالطاقة الذي يرأسه نائب الرئيس ديك تشيني، وأشار المكتب في بيانه إن "محاولتنا المتكررة للتوصل لتسوية معقولة لهذه المسألة باءت بالفشل"، ورفضت إدارة بوش تسليم السجلات الخاصة بفريق العمل قائلة إن كشفها سيضر بقدرة الإدارة في الحصول على نصيحة صريحة من خبراء خارجيين، وأعرب متحدث باسم البيت الأبيض عن استعداد الإدارة الأمريكية للقتال حسب تعبيره من أجل كسب القضية بواسطة استشارة الهيئة القضائية في هذا الصدد. يشار إلى أن هذه هي المرة الأولى منذ إنشاء مكتب المحاسبة العامة قبل ٨٠ عاما يقاضي فيها المكتب السلطة التنفيذية للحصول على وثائق، وكانت مثل هذه الخلافات تسوى عادة خارج المحكمة^(٢٨).

وقد قال معظم خبراء القانون إن قرارا للمحكمة الدستورية عام ١٩٨٣ يتعلق بسلطة الكونغرس بنقض قرار الرئيس، غير دستوري في بعض أجزائه، حيث يقول القرار إنه قد يطلب الكونغرس من الرئيس إعادة قوات من أماكن القتال عن طريق تمرير قرار متزامن، وهذا أمر غير دستوري، حيث ينص الدستور، على أنه يجب رفع أي مشروع قانون للرئيس للتوقيع عليه أو الطعن فيه، ولذلك يعد قرار الدخول في حرب أصعب القرارات التي تتخذها الدولة، وثمة غموض في طريقة توزيع الدستور لصلاحيات الحرب



بين الرئيس (القائد الأعلى للقوات المسلحة) والكونغرس (الذي لديه حق إعلان الحرب). وكان الآباء المؤسسون يأملون أن يكون هناك تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكن في الواقع نجد أنهما لا تتشاوران دائماً. وعندما تقومان بذلك، يكون هناك الكثير من الجدل حول صلاحيات كل طرف^(٢٩).

العلاقة بين الحزبين الجمهوري والديمقراطي

تختصر علاقة الكونغرس بالبيت الأبيض علاقة الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية، فتاريخ العلاقة هو تاريخ للتنافس بين الحزبين الجمهوري والديمقراطي على الرئاسة في الولايات المتحدة. ورغم أن الدستور يسمح لأي مواطن أمريكي أتم الثلاثين من العمر ومولود على الأراضي الأمريكية بالترشح لمنصب الرئاسة، إلا أن أحداً لم يصل يوماً إلى البيت الأبيض منذ عام ١٨٢٨ دون دعم أحد الحزبين الرئيسيين الديمقراطي أو الجمهوري. فكيف نشأ هذان الحزبان؟ وكيف تسنى لهما السيطرة على مجمل الحياة السياسية في أغنى وأقوى بلد في العالم؟ ولماذا لم تظهر على الساحة السياسية أحزاب أخرى قوية منافسة؟ هذه تساؤلات تحتاج إلى إجابة وافية ودراسة خاصة، ربما في بحث آخر، ولكن ليس في هذا البحث لأنها حتماً ستبعدنا عن صلب الموضوع^(٣٠).

كلا الحزبين الأساسيين عندما يصلان موقع الرئاسة غالباً ما يختلفان مع الكونغرس حول قدرتهم على نشر القوة العسكرية، وعلى إدارة العلاقات الخارجية، ويرى عدد من الخبراء أن الرئيس الأمريكي قد أظهر سلطة كبيرة من خلال شنّ الحروب منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، ويقول (لويس فيشير) وهو متخصص في القانون الدستوري في مكتبة الكونغرس: "هذا منزلق ٥٠ سنة سابقة، والكونغرس يدفع الثمن الآن... الرئيس هو القائد العام المسؤول عملياً منذ العام ١٧٨٩، لكن فكرة إن باستطاعته الذهاب إلى



الحرب حينما يشاء متجاهلا الكونغرس قد جاءت وليدة حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية^(٣١).

وهناك أيضا تباين بالرأي بين الديمقراطيين والجمهوريين وبما أنه الكونغرس الأمريكي بعد انتخابات عام ٢٠٠٦ سيطر عليه الديمقراطيون، والإدارة الأميركية التي هي جمهورية، فما يلاحظ على العلاقات الداخلية هو وجود صراع بين أحزاب مختلفة والصراع مستمر طبعاً ما دام هناك انتخابات رئاسية، وأيضاً انتخابات للكونغرس، وهناك أيضاً الحملات الانتخابية، وأكثر ما نشاهده مؤخراً هو تقييم الوضع في العراق الذي له علاقة مباشرة بالانتخابات الرئاسية في نهاية عام ٢٠٠٨ الأمر الذي يؤثر على مستقبل الحزبين،

كان من أهم القضايا التي اختلف عليها الكونغرس مع الرئيس الأمريكي (جورج دبليو بوش) حول العراق ووجود القوات الأمريكية وقضية تمويل هذه القوات، والفيتو الذي توقعه الجميع كان مجرد بداية عملية بين الفرع التشريعي والتنفيذي كان عليهما أن يتفاوضا ويجدا طريقة مشتركة بينهما لتسوية خلافاتهما أو يكون لديهم واجهة دستورية وهو ما لا يريده أياً من الطرفين، الطرفين وضعاً نفسيهما في موقف صعب متشدد فكان من غير الممكن تحديد ما هي النتائج التي ستخرج وما هي الرسائل التي سترسل، وبالتأكيد أن هذا الخطر موجود لأن الرسالة الأساسية عبرت بأن الأميركيين منقسمون جداً حول وجود القوات الأمريكية بالعراق وهو اختلاف تنيره مواقف الحزبين^(٣٢).

انفضت جلسة المفاوضات التي طال انتظارها بين زعماء بالكونغرس والبيت الأبيض بشأن السياسة تجاه العراق وسط حالة من الاستياء حيث اتهم الديمقراطيون الرئيس بوش برفض الخضوع للمساءلة عن الحرب. وبعد محادثات استمرت أكثر من ساعة مع كبار المساعدين بالبيت الأبيض أبلغ الديمقراطيون الصحفيين بأنهم سيحاولون رغم ذلك إقرار مشروع قانون



لتمويل القوات الأميركية في العراق وأفغانستان. وقال (هاري ريد) زعيم الأغلبية الديمقراطية في مجلس الشيوخ: "أن قلت إنني أصبت بخيبة أمل في الاجتماع فهذا تهوين من الأمر". وأضافت (نانسي بيلوسي) رئيسة مجلس النواب وهي ديمقراطية "لاشيء خارج مائدة البحث، الشيء الوحيد الذي يجب أن يكون على مائدة البحث هو المساءلة، وهذه الإدارة تقصد إدارة بوش لم ترغب قط في الخضوع للمساءلة عن هذه الحرب في العراق".

أما الاختلاف حول تخصيص نحو مئة مليار دولار كتمويل جديد للقوات الأميركية التي تقاوم في العراق وأفغانستان بعد أن أوشكت التمويلات على النفاد فإن الرئيس بوش وأعضاء الكونغرس دخلوا في صراع حول ما إذا كان يتعين ربط هذا التمويل بأي شروط مثل رغبة الديمقراطيين في وضع جداول زمنية لإنهاء الحرب المستمرة منذ أربعة أعوام. وقال (جوشوا بولتن) كبير موظفي البيت الأبيض: "يرفض الديمقراطيون على ما يبدو الترحيح عن نفس النهج الذي أدى إلى استخدام الرئيس لحق الاعتراض ويتنازع الديمقراطيون والبيت الأبيض أيضا بشأن زيادة رواتب الجنود الأميركيين، حيث يسعى الديمقراطيون إلى أكثر مما يعتقد البيت الأبيض انه ضروري". وبعث الزعماء الديمقراطيون بمجلس النواب رسالة إلى الرئيس بوش يحتجون فيها على رفضه لمشروع قانون أقره المجلس يمنح القوات زيادة قدرها ٣,٥ في المائة بدلا من الثلاثة في المائة التي تطالب بها الإدارة وزيادة المزايا التي يتمتع بها العسكريون الباقون على قيد الحياة^(٣٣).

يواصل الديمقراطيون حملتهم للحد من وجود القوات الأميركية في العراق، من خلال تشريعات في الكونغرس الذي سيطروا عليه في نوفمبر (تشرين الثاني) ٢٠٠٦. وآخر مستجدات الصراع السياسي الدائر بين الديمقراطيين في الكونغرس والجمهوريين في البيت الأبيض كان إصدار مجلس النواب الأمريكي قراراً في ٢٥ يوليو/ تموز ٢٠٠٧، يمنع بناء قواعد عسكرية أمريكية دائمة في العراق، والقرار الذي أقره غالبية من النواب بـ ٣٩٩ صوتاً، مقابل



٢٤ صوتاً هو تأكيداً من المشرعين الأميركيين بأن لانية لبلادهم بوجود دائم في العراق^(٣٤). وفي محاولة للتوفيق بين الحزبين وجه الرئيس الأمريكي جورج دبليو بوش دعوة إلى زعماء الكونغرس قال فيها: "إنني أدعو زعماء الكونغرس من الحزبين إلى زيارة البيت الأبيض بعد الفيتو لكي نبحث في سبل تحقيق تقدماً في هذه المسألة"^(٣٥).

تحول موضوع العراق إلى موضوع صراع داخلي في الولايات المتحدة بين الحزبين الرئيسيين. لاننسى أن الديمقراطيين اكتسحوا المجلس على خلفية موقفهم من العراق و أن الموضوع أصبح مادة انتخابية خاصة وأن الديمقراطيين يعرفون بأن فوزهم جاء على خلفية هذه المواقف وهم عملياً يتطلعون إلى البيت الأبيض بوضع الرئيس الأمريكي بموقف حرج من خلال إبداء موقف أكثر تمايزاً عن الرئيس فيما يتعلق بهذا الموضوع تحديداً. إن الخلاف بين الطرفين واضح لأن الديمقراطيين يحاولون استغلال نقاط ضعف الرئيس وهذه أبرزها على الإطلاق، لمحاولة الحصول على البيت الأبيض في ٢٠٠٨. أما فيما يتعلق بقبولهم التفاوض مع الرئيس بوش، فأن قبولهم جاء بناءً على تهديد الرئيس باستخدام حق الفيتو في إيقاف أي قرار قد يتخذه الكونغرس لربط التمويل بموضع الانسحاب من العراق أو وضع جدول زمني لذلك^(٣٦).

صلاحيات الرئيس الدستورية

يعد رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية المسؤول الأول عن السياسة الخارجية طبعاً مع وجود رقابة الكونغرس والشعب والأحزاب السياسية، وهناك بعد ذلك الأجهزة الحكومية المسؤولة عن التخطيط والتنفيذ مثل وزارة الخارجية^(٣٧).

صحيح أن القرار يصدر عن الرئيس الأمريكي، ولكن في النهاية، ليس في الولايات المتحدة هيئات معينة تصدر قرارات أمريكا وفق أهوائها



وأمرجتها، وإنما تتحكم في ذلك مجموعة المصالح الكبرى للولايات المتحدة في الداخل والخارج، وأي إخلال بهذه المعادلة، من شأنه أن يؤدي برؤوس كثيرة، وقد حصل ذلك أكثر من مرة، وطال رأس الرئيس نفسه. فالشخص في الولايات المتحدة يكبر أو يصغر بحسب قدرته على تأمين المصالح الأمريكية . وصحيح إن الدستور الأمريكي يمنح الرئيس صلاحيات واسعة، وصحيح أن هناك جيشاً من الوزراء والمعاونين والمستشارين في خدمته، وكلهم يختارهم الرئيس وحده، ولكن قرار الرئيس يخضع في معظم الأحيان لسلطة هؤلاء وحكمتهم وقدرتهم على إقناعه، فالمستشارون والمعاونون في الولايات المتحدة ليسوا حجارة يحركهم الرئيس وفق أهوائه أو مزاجه، بل على العكس من ذلك، إذ كثيراً ما يتحول الرئيس إلى حجر يحركه هؤلاء^(٣٨).

ومن حق الرئيس الأمريكي طبقاً للدستور أن يرفض أي مشروع قانون أو قرار يعتمد الكونغرس إذا لم يصوت ثلثاً أعضاء الكونغرس لصالح مشروع القانون، وبالتالي لا يمكن للمشروع أن يصبح قانوناً. وفي السياق الراهن، وبعد أن صوت مجلس النواب، على مشروع قرار الميزانية العسكرية بشرط تحديد جدول زمني لانسحاب القوات الأمريكية من العراق بأغلبية 218 صوتاً مقابل ٢٠٨ أصوات، وبعد أن صوت مجلس الشيوخ لصالح نفس القرار بنتيجة ٥١ صوتاً ضد ٤٦ صوتاً، فإن نسبة الثلثين لم تتحقق. وقد اعتبر البيت الأبيض في تعليقه على تصويت الكونغرس أن القرار قد ولد ميتاً. وفي حالة نقض الرئيس لمشروع القرار، فإن المشروع يعاد مرة أخرى إلى الكونغرس لتعديله، أو للحصول على نسبة الثلثين، وفي هذه الحالة سوف يتخذ الرئيس إجراءات مؤقتة للحصول على التمويل^(٣٩).

ولذلك اتخذت المواجهة حول اعتماد الميزانية العسكرية في الكونغرس أبعاداً مثيرة من خلال تصاعد حرب الكلمات بين رموز الحزبين، وكان أكثرها إثارة وصف نائب الرئيس الأمريكي (ديك تشيني) لزعيم الأغلبية الديمقراطية في مجلس الشيوخ السيناتور هاري ريد بالمنهزم نتيجة وصف



الأخير مؤخرا للحرب في العراق بأنها حرب خاسرة. وفي المقابل ورغم أن ريد عقب بان ذلك لن يجعله يدخل في مباراة في التناوب بالألقاب، فإنه وصف تشييني بكلمات نابية مرة أخرى وهو أمر قد يحصل في حالات كثيرة بين الزعماء السياسيين في الولايات المتحدة الأمريكية^(٤٠).

خاتمة

- هناك مؤشرات يمكن ملاحظتها حول موضوع العلاقة بين الكونغرس الأمريكي والبيت الأبيض نلخصها بما يأتي:
- ابتداءً أن العلاقة بين الكونغرس والبيت الأبيض تنظمها الأدبيات الدستورية الأمريكية، وهي تمتاز بنظام معقد للغاية، من حيث ديناميكية التأثيرات والتفاعلات بين القوى السياسية داخل المجتمع الأمريكي، فلا يمكن أن نجد إطاراً رسمياً لهذه التفاعلات، كما يحدث في دول أخرى.
 - إن العلاقة بين الكونغرس والبيت الأبيض تحكمها العلاقة بين الحزبين الرئيسيين الجمهوري والديمقراطي، فكل الحزبين عندما يصلان إلى موقع الرئاسة، غالباً ما يختلفون مع الكونغرس على كثير من القضايا، خاصة حول قدرة كل طرف على نشر القوة العسكرية، وعلى إدارة العلاقات الخارجية.
 - يقسم الدستور الأمريكي سلطات الحرب بين الرئيس والكونغرس بشكل متشابك، يهدف ذلك إلى فرض الرقابة المتبادلة بين المؤسستين ومنع انفراد أحدهما بالسلطة.



- منح الدستور الأمريكي الرئيس صلاحيات واسعة في أوقات الحروب على سبيل المثال (حرب فيتنام) وبعد تمادي سلطة الرئاسة في تلك الحرب، بدا الكونغرس فيما بعد بإصدار تشريعات جديدة تحد من سلطات الرئيس، خوفا من الانفراد في السلطة.
- حدث أن طغت سلطة الرئيس في أحيان كثيرة في تاريخ الولايات المتحدة، وخاصة في أوقات الأزمات والحروب، وأوجد ذلك اختلال في التوازن في العلاقة بين الجانبين، وهناك من يبرر ذلك بأن الرئيس، ربما يتصرف في ذلك للضرورة، نتيجة للموقف الراهن الذي يتطلب سرعة في الأداء والقرار.
- رغم حدوث هذا الاختلال في التوازن في العلاقة بين الجانبين في فترات معينة، فهي لاتصل (حد الماء) حسب التعبيرات الشعبية الأمريكية، ويقصد بذلك أن الكونغرس والسلطة التنفيذية يجب أن يعملوا سوية في قضايا السياسة الخارجية الرئيسية التي تؤثر في المصالح الحيوية للأمم، فتبقى المشكلات العالقة بينهما خاضعة للنقاش حتى يصل الطرفان إلى التوافق، ويشار عادة إلى هذا التوجه باصطلاح (التوافق الثنائي)، وهي القاعدة المعول عليها دائما لدى الأمريكيين.
- انه من الصعب على الكونغرس وضع أية سياسة موضع التنفيذ، وبمعنى آخر انه يمارس رقابة سلبية على السلطة التنفيذية. وفي الحقيقة انه من خلال سلطاته في تشريع القوانين يمكن أن يكون مصدر إزعاج وركباً على السياسات، ولكنه نادراً ما يقود أو يقوم بأية مبادرة سياسية مهمة. ومعنى ذلك أن فعالية الكونغرس تكمن في قوته السلبية وليس الايجابية العملية. وهذه الحقيقة يجب ألا تفسر بما يعني أن الكونغرس ليس طرفاً مهماً في الشؤون الخارجية.
- للرئيس حق الاعتراض على قرارات الكونغرس وله أن يستخدم حق النقض (الفيتو) والذي بدوره لا يبطله إلا بتصويت ثلثي أعضاء



الكونغرس عليه، والملاحظ أن الوصول إلى نسبة الثلثين غالبا ما تكون صعبة التحقيق وبالتالي إن لم يحصل هنالك توافق فقرار الرئيس هو المعول عليه.

- المحصلة النهائية لتلك العلاقة، أن الدستور قد وضع في صيغة ذكية، لإيجاد نوع من الاتساق في العلاقة بحيث لاتدع لأحد الأطراف بالطغيان على الآخر.

Relation between Congress And White House Under Foreign Relations

By, Mr Hashim Hasan

Abstract

Many factors determined the relation between the Congress and the White House, such as the relation between the republican and the democratic parties who established rules of political actions practicing, and then the lobbies that reflect economic, political and religious interests, Also human rights groups and environment defenders. May be the most important factor is the constitution which granted the Congress and the president variable responsibilities and authorities in foreign relations field, especially war waging. Often, there were disputations about were the war declaration decision must start?

The American constitution authorized the president to wage war as the supreme commander of military forces, whereas the Congress is authorized to declare and finance war. Therefore the relation between the two parts



relating the foreign causes is distinguished with a type of relative balance, so connection between the president and the Congress resolutions was the distinctive mark

المصادر والهوامش

(*) يمثل الكونغرس الأمريكي المؤسسة الدستورية الأولى في الولايات المتحدة من حيث منزلتها في ترتيب مواد الدستور كما يعتبر الهيئة التشريعية في النظام السياسي الأمريكي ويتألف من مجلسين "مجلس النواب ومجلس الشيوخ" هذا ويمثل مجلس النواب السكان على أساس التمثيل العددي ويضم "٣٣٥" عضواً منذ عام ١٩١٠ وتقوم ولاية النائب سنتين، أما مجلس الشيوخ فيتساوى فيه تمثيل الولايات حيث ينتخب الناخبون في كل ولاية نائبين بغض النظر عن عدد سكان الولاية أو مساحتها ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ "١٠٠" وتقوم مدة العضوية في مجلس الشيوخ ستة أعوام يحدد ثلثهم كل سنتين كما يعقد جلساته في "مبنى الكابيتل" في واشنطن. محمد بيشكر، الكونغرس الأمريكي بين ضغوط اللوبيات وقوته التشريعية، برنامج مختارات برامج العالم، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.alalam.ir/site/mokhtarat/emperatorsades5.htm>.

(١) دريد صكبان: الفدرالية تاريخ ... وعبر، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.geocities.com/belahdood/Sagban1.htm>

(٢) ستانلي هوفمان، نقلاً عن العجيزي، أزمة السياسة الخارجية، عدد ٣١، سنة ١٩٧٣، ص ١٨٦.

(٣) نزار إسماعيل الحياي، سياسة الهيمنة الأمريكية الجذور الواقع المستقبل، أوراق إستراتيجية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد ٩١، السنة الثالثة ٢٠٠١، ص ٢؛ في السياسة

الخارجية الأمريكية ١٩٠٦-١٩١٨ إبراهيم سعيد البيضاني وميثاق بيات أضيفي بغداد ٢٠٠٥

ص ٦٦.



- (٤) عبدالعزيز العجيزي، "الكيفية الجديدة لصناعة السياسة الخارجية الأمريكية"، مجلة السياسة الدولية، العدد ٣٩، سنة ١٩٧٥، ص ١٦٦.
- (*) ووترغيت هو اسم لأكبر فضيحة سياسية في تاريخ أمريكا. فاز الرئيس ريتشارد نيكسون في عام 1968 بصعوبة شديدة على منافسه الديمقراطي همفري، بنسبة ٣٠,٥ إلى 42% مما جعل موقف الرئيس ريتشارد نيكسون أثناء معركة التجديد للرئاسة عام ١٩٧٢ صعباً جداً. قرر الرئيس نيكسون التجسس على مكاتب الحزب الديمقراطي المنافس في مبنى ووترغيت. وفي 27 يونيو 1972 أُلقي القبض على خمسة أشخاص في واشنطن بمقر الحزب الديمقراطي وهم ينصبون أجهزة تسجيل موهبة، كان البيت الأبيض قد سجل ٦٤ مكالمات، فتفجرت أزمة سياسية هائلة وتوجهت أصابع الاتهام إلى الرئيس نيكسون. واستقال على أثر ذلك الرئيس في أغسطس عام 1974. تمت محاكمته بسبب الفضيحة. وفي 8 سبتمبر 1974 أصدر الرئيس الأمريكي جيرالد فورد عفواً بحق ريتشارد نيكسون بشأن الفضيحة. ألكسندر شالنيف، تسع فضائح هزت أمريكا، ترجمة وإعداد بسام محمد عيسى، ط ١، (دار الرضوان، ١٩٩٩)، ص ١٤.
- (٥) العجيزي، الكيفية الجديدة، المصدر نفسه، ص ١٦٩.
- (٦) فواز جرجس، السياسة الأمريكية تجاه العرب كيف تصنع؟ ومن يصنعها؟، مركز دراسات الوحدة العربية ط ١، (بيروت، ١٩٩٨)، ص ٧١.
- (٧) عبدالعزيز العجيزي، "التسوية السياسية والتسوية العسكرية لحرب فيتنام"، مجلة السياسة الدولية العدد ٣١، سنة ١٩٧٣، ص ١١٧.
- (٨) العجيزي، التسوية السياسية، المصدر نفسه، ص ١١٦.
- (٩) العجيزي، الكيفية الجديدة، المصدر نفسه، ص ١١٦.
- (١٠) جانيس ج. تيري، السياسة الخارجية الأمريكية في الشرق الأوسط دور جماعات الضغط والمجموعات ذات الاهتمامات الخاصة، ترجمة حسن البستاني، ط ١، الدار العربية للعلوم، ناشرون، ٢٠٠٦، ص ١٣.
- (١١) تيري، المصدر نفسه، ص ١٤.
- (١٢) العجيزي، الكيفية الجديدة، المصدر نفسه، ص ٧٣.
- (١٣) عبدالعظيم مناف، العراق وأمريكا التحدي الذهبي، دار الموقف العربي، ط ١، (القاهرة، ١٩٩٩)، ص ٤٨١.
- (١٤) العجيزي، الكيفية الجديدة، المصدر نفسه، ص ١٦٨.
- (١٥) يسين طرشي، تحليل صنع السياسة الخارجية الأمريكية في فترة ما بعد الحرب الباردة، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:



<http://yacien.Maktoobblog>.

(١٦) العجيزي ، الكيفية الجديدة، المصدر نفسه، ص ١٦٨.

(١٧) المصدر نفسه، ص ١٦٩.

(١٨) طلحة جبريل الكونغرس يمنع بناء قواعد دائمة في العراق، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

http://www.akhbaar.org/wesima_articles.

(١٩) الرئيس بوش يطالب الكونغرس بإقرار موازنة دفاعية طارئة لتمويل العمليات العسكرية ضد الإرهاب، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.radiosawa.com/arabicnews.aspx? Id>

(٢٠) ناثن براون، الخلاف بين البيت الأبيض والديمقراطيين، برنامج من واشنطن، على قناة الجزيرة الفضائية، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/5CE3A63D-E1F8-464E->

(٢١) محمد بيشكر، المصدر السابق.

(٢٢) علاء بيومي، "سلطة الكونغرس في الحد من العمليات العسكرية بالعراق"، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.aljazeera.net>

(٢٣) ساينس مونيتور، "الزج بأميركا في الحروب ليس من سلطة الرئيس"

<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/IFCDO9BI-7676>

(٢٤) إعادة النظر في صلاحيات الرئيس والكونغرس خلال الحروب، صحيفة الشرق الأوسط، العدد ١٠٨٢٤، تموز/يوليو ٢٠٠٨، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.asharqalawsat.com/leader.asp?>

(٢٥) جرجس، المصدر السابق، ص ٧٣.

(٢٦) المصدر نفسه، ص ٧٤.

(٢٧) المصدر نفسه، ص ٧٥.

(٢٨) الكونغرس الأمريكي يقاضي البيت الأبيض بسبب إنرون، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://arabic.people.com.cn/200202/25/ara.>

(٢٩) إعادة النظر في صلاحيات الرئيس والكونغرس خلال الحروب، صحيفة الشرق الأوسط، العدد

١٠٨٢٤ الخميس ١٤ رجب ١٤٢٩ هـ ١٧ يوليو ٢٠٠٨، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:



<http://www.asharqalawsat.com/leader.asp?section>

(٣٠) مروان قبلان، جريدة الوطن السورية، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.alwatan.sy/dindex.php?idn=32348>

(٣١) علي حسين باكير، معركة الصلاحيات بين الرئيس الأمريكي و الكونجرس، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://alibakeer.maktoobblog.com/348004>

(٣٢) الخلاف بين البيت الأبيض والديمقراطيين، برنامج من واشنطن، تقديم عبد الرحيم فقرا تاريخ الحلقة: ٢٠٠٧/٤/٣٠، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.aljazeera.net>

(٣٣) اجتماع صاحب بين الكونغرس والبيت الأبيض بشأن العراق، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.albawaba.com/ar/news/>

(٣٤) جبريل، المصدر السابق.

(٣٥) الخلاف بين البيت الأبيض والديمقراطيين، المصدر السابق.

(٣٦) اجتماع البيت الأبيض وأفاق التسوية حول حرب العراق، برنامج مختارات برامج العالم، مقدم البرنامج حسين مرتضى، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.alalam.ir/site/mokhtarat/Maalhadas/Maalhadas263.htm>

(٣٧) هوفمان، المصدر السابق.

(٣٨) واصف عواضة، اميركا.. اميركا.. والآخرون القوة والثروة والإعلام، المركز الثقافي العربي الدار البيضاء، ط١ (المغرب، ٢٠٠٠)، ص ٥٣.

(٣٩) يحيى عبد المبيدي، مواجهة مفتوحة بين بوش والكونغرس، شبكة المعلومات العالمية، متاح على الموقع التالي:

<http://www.saudiinfocus.com/ar/forum/archive/index.pfp?t-33485.htm>

(٤٠) عبدالمبيدي، المصدر نفسه.

العلاقة بين الكونغرس الأمريكي... هاشم حسن حسين الشهباني [٣٥٧]



